

1999年3月



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

暂定议程草案议题 6

## 粮食和农业遗传资源委员会

第八届例会

1999年4月19—23日，罗马

### 全球植物遗传资源行动计划实施的供资

#### 目 录

	段 次
1. 引 言	1
2. 背 景	2—7
3. 供资需要和当前开支	
3.1 供资需要	8—9
3.2 当前开支	10—13
3.3 需要的资金	14—15
4. 现有和可能的新的供资机制、来源和渠道	
4.1 资金来源和渠道	16—18
4.2 各项公约的供资机制	19—25
5. 结论和要求委员会提供的指导	26—28

---

## 全球植物遗传资源行动计划实施的筹资

---

### 1. 引 言

1. 委员会第七届会议在审议 *全球粮食和农业植物遗传资源保存和可持续利用行动计划* 实施情况时，强调需要对所有现有的和可能的粮食和农业植物遗传资源活动资金来源，包括国家来源，进行一项全面研究。本文件提供有关委员会、大会和莱比锡国际技术会议有关 *全球行动计划* 供资的早先决定和建议的背景情况（第2节），探讨供资需要和当前开支（第3节），研究现有的供资机制、来源和渠道（第4节）。就为 *全球行动计划* 实施筹集资源征求委员会的指导（第5节）。

### 2. 背 景

2. 植物遗传资源委员会<sup>1</sup>1991年第四届会议认为，通过第四届国际技术会议筹备过程制定的具有科学依据的 *全球行动计划* 应当为通过一项国际基金落实农民的权利<sup>2</sup>提供依据，并“建议在技术会议之后召开一次会议来确定 *全球行动计划* 实施所需要的财政承诺和供资条件。”<sup>3</sup>

3. 粮农组织大会表示完全支持制定 *全球行动计划*<sup>4</sup>，并通过第3/91号决议，以示粮农组织大会认为：<sup>5</sup>

- (i) “农民的权利的落实将通过一项植物遗传资源的国际基金，这项基金将特别（但不仅仅）支持发展中国家植物遗传资源的保存和利用计划；
- (ii) 有效地保存和可持续利用植物遗传资源是紧迫和长期的需要，因此国际基金的资金和其它供资机制提供的资金应是大量的、持续的、并以公平和透明性原则为基础；

---

<sup>1</sup> 1995年委员会成为粮食和农业遗传资源委员会。

<sup>2</sup> 粮农组织大会第5/89号决议认为农民的权利是“农民过去、现在和将来在保存、改良和提供植物遗传资源方面所作贡献应获得的权利”（……）“为确保农民充分获益和支持他们继续作出贡献，并实现国际约定的总目标”。同一决议还规定这些目标是：“一确保全球普遍认识到保存遗传资源的必要性并为这些目的提供足够的资金；一协助全世界所有区域的农民和农业社区，特别是植物遗传资源的原产地/多样性地区的农民和农业社区来保护和保存他们的植物遗传资源和自然生物圈；一让所有区域的农民，他们的社区和国家能够充分参与分享目前和将来通过植物育种和其它科学方法来改进植物遗传资源的利用中所获得的好处。”

<sup>3</sup> 委员会第六届会议忆及CPGR-4/91/REP，第23段，CPGR-6/95/REP，第70段。

<sup>4</sup> C91/REP，第113段。

<sup>5</sup> 大会决议第3/91号，现为国际约定附件3。

(iii) 遗传资源、资金和技术的捐助方在有关机构的咨询下将通过植物遗传资源委员会决定和监督基金和其它供资助机制的方针、计划和重点。”

4. 在莱比锡国际植物遗传资源技术会议（1996年6月）上150个国家政府通过了*全球行动计划*。会议还注意到秘书处确定了现有的供资来源<sup>6</sup>，可能的新的供资来源<sup>7</sup>及其对*全球行动计划*实施费用的估计，会议要求对其进行完善以反映会议在许多重点领域所做的变化。<sup>8</sup>

5. 国际技术会议承认“*全球行动计划*实施的财政资源需要，该计划的全面实施将要求目前进行的活动有大量增加”，“*全球行动计划*将逐步实施，因此将根据*全球行动计划*的范围筹集足够的财政资源”。<sup>9</sup>会议承认将需要国内和国际来源的这类资金。更具体地说会议：

(i) 认识到“国内公共和私营部门所提供资金的重要性，[并]强烈建议每个国家根据其能力尽可能对旨在按照国家计划、重点和方案实现全球行动计划目标的国家活动提供财政支持和鼓励。”<sup>10</sup>

(ii) “重申应当加强粮食和农业植物遗传资源保存和可持续利用方面的国际合作”，<sup>11</sup>并“重申在联合国环境和发展会议21世纪议程和生物多样性公约缔约方所做的新的额外资金承诺。根据这些承诺应为发展中国家和转型国家实施全球行动计划提供资金。这种资金应来自发达国家和/或其它来源，并在可能时应力求促进对其它资金来源和机制的影响，协助各国实施全球行动计划。在全球行动计划实施过程中，还应作出一切努力寻求新的额外创新资金来源<sup>12</sup>

(iii) 认为“还应请主要多边和双边资助机构和开发机构研究支持全球行动计划实施的途径和办法。”<sup>13</sup>

6. 生物多样性公约缔约方会议1996年11月第三届会议通过了第III/11号决定，欢迎*计划*对在粮食和农业植物遗传资源领域实施生物多样性公约作出的贡献，鼓励各缔约方积极实施*计划*，并赞同其重点和政策建议。生物多样性公约缔约方会议认识

<sup>6</sup> ITCGR/96/5第347-351段。

<sup>7</sup> 同上引文，第352-360段。

<sup>8</sup> 经修改的费用估计见CGRFA-7/97/4附件。

<sup>9</sup> ITCGR/96/REP，第23段。

<sup>10</sup> 同上引文，第25段。

<sup>11</sup> 同上引文，第26段。

<sup>12</sup> 同上引文，第27段。

<sup>13</sup> 同上引文，第28段。

到，筹资问题和落实农民的权利需要在粮农组织全球系统范筹内开展进一步的工作，并要求迅速有效地完成国际约定的修改工作和加强粮农组织全球系统。<sup>14</sup>

7. 委员会第七届会议审议了经修改的*计划*费用估计，<sup>15</sup>并“强调必须对粮食和农业植物遗传资源活动的所有现有和潜在供资来源，包括国家来源进行全面研究。在这方面委员会注意到生物多样性公约缔约方会议通过其III/5号决定要求全球环境基金作为其临时供资机构，按照赞同*全球行动计划*重点和政策建议的第III/11号决定，优先支持农业生物多样性保存和可持续利用的工作。许多国家强调需要新的和额外的资金来实施*全球行动计划*。在这方面一些国家强调国际基金的重要性，而另一些国家指出应通过现有机制实现对行动的财政支持。会议建议在修改国际约定的范筹内讨论这一问题。”<sup>16</sup>

### 3. 供资需要和当前开支

#### 3.1 供资需要

8. 在估计全球遗传资源保存和可持续发展所需的供资规模方面没有简单的方法，也没有技术上无懈可击的方法。秘书处估计*计划*重点活动的实施费用每年：1.5亿美元（方案A），2.48亿美元（方案B），4.55亿美元（方案C）。<sup>17</sup>在计算活动费用时可能由国际社会承担的费用也被列入，包括在发展中国家执行活动费用的大量份额，但例如未包括与国家计划的一般管理费用有关的费用。还列入了主要促进全球利益而进行的活动，而不论其地点如何，例如包括长期保存和遗传改良。

9. 这些估计可以与执行21世纪议程的估计进行比较。联合国环发会议秘书组估计，执行计划领域14G“粮食和农业植物遗传资源保存和可持续利用”将需要大约6亿美元，包括国际社会捐赠或按优惠条件提供的3亿美元。<sup>18</sup>如果21世纪议程中的所有其它有关活动考虑在内，需要在资源将多得多。<sup>19</sup>支持植物遗传资源保存所需的国际财政援助的其它估计在每年3亿美元至5亿美元之间。<sup>20</sup>

<sup>14</sup> 第III/11号决定，第19段。

<sup>15</sup> CGRFA-7/97/4附件。

<sup>16</sup> CGRFA-7/97/REP，第17段。

<sup>17</sup> CGRFA-7/97/4号附件的更新估计：方案A“基本方案”，方案B“适度方案”，方案C“更理想或全面的方案”。

<sup>18</sup> 按1992年费用计算。如按1996年费用计算这些估计数可能分别大约为6.8亿美元和3.4亿美元。

<sup>19</sup> 估计所需资源每年大约40亿美元，其中国际社会作为赠款或按优惠条件提供的大约10亿美元。这一估计数构成如下：（按1996年费用修正）：计划领域14G的100%，加上计划领域15的10%；下列各计划领域的5%：11B, 13A, 14A, 14B, 14C, 16, 11B, 13A, 14A, 14B, 14C, 16；下列各计划领域的1%：8, , 11A, 11C, 11D, 12, 13B, 14D, 14E, 14I, 17G, 34, 35, 36, 37, 40。

<sup>20</sup> 1990年马德拉斯基斯敦国际对话第二届会议指出，就国际植物遗传资源基金而言，“保守估计表明每年至少要提供5亿美元才能满足紧急需要”。1991年奥斯路第三届会议提出“全球植物遗传资源安全和可持续利用行动”，并得出结论说“在1993-2000年期间至少[将]需要15亿额外资金。”

### 3.2 当前开支<sup>21</sup>

10. 也很难估计目前的植物遗传活动开支。在莱比锡会议筹备期间，要求各国报告有关活动的国内开支，按做出答复的37个国家提供的资料进行类推，估计每年对这类活动开支大约6亿美元。<sup>22</sup>然而这一数字可能有很大误差，因为每个国家评估所包括的活动差异很大：一些国家仅考虑国家保存计划，特别是非原生境保存工作；其它国家还列入了原生境保存和利用方面（如育种和生物技术）。

11. 总的看来6亿美元的估计数很可能对保存活动的开支估计略高，但肯定低于广泛意义上的利用开支，包括植物育种、生物技术和种子生产。例如估计1990年仅发展中国家用于小麦改良的开支总额就超过1亿美元。因此根据现有资料仅能推测粮食和农业植物遗传资源保存和利用的年度总开支或许为10亿美元。而公共部门对全球农业研究的投资总额大约为260亿美元，其中发达国家为170亿美元，发展中国家为87亿美元，通过国际农研磋商小组的为2.86亿美元。估计主要是发达国家的私营部门用于农业研究和开发的资金为100亿美元。

12. 官方发展援助是记录最准确的资金流量来源，不过难于确定粮食和农业植物遗传资源所占的比重。自1992年以来援助总流量一直在下降，占捐助国国家收入的比重目前也达到历史性低点。农业占发展资金总额的比重也已下降。在70年代初期粮食危机之后，80年代末农业年度承诺额增加到大约140亿美元，后来下降到目前的大约100亿美元。国际农研磋商小组的资金尽管仅占这一总额的很小比重（4%），仍然反映了上述格局。另一方面，用于生物多样性保存的资金已经增加，但开支额较小。例如1997年全球环境基金纯粹与粮食和农业植物遗传资源保存和利用有关的活动开支大约为540万美元。

13. 对各国的调查表明每年对与粮农植物遗传有关的多边和双边国际活动的捐款大约1.9亿美元，不过由于上述同样的原因很可能这一数字被低估。多边机构的一项独立调查表明，通过包括国际农研磋商小组在内的国际组织每年转拨了大约1.4亿美元。国际农业研究中心与粮食和农业植物遗传资源有关活动的开支大约为1.06亿美

---

<sup>21</sup> 本节是依据 *世界粮食和农业植物遗传资源状况第297-299页和ITCPGR/96/Inf. 1粮食和农业植物遗传资源保存和利用的当前开支*，并根据三个国家的最新资料进行了更新。

<sup>22</sup> 这一开支调查经过更新，加入了有关加拿大，意大利和马达加斯加的额外资料，更新了国际资料，并重新计算了总的估计费用。然而未向所有国家发出新的调查表就不可能更新 *计划* 20项活动范围内的调查。因此将需要进行更详细的新调查。按照CGRFA-8/99/5的讨论，或许最好作为 *计划* 实施全面调查的一部分来进行这项调查。因此下列结果会受到与第一次调查的同样限制（见ITCPGR/96/Inf. 1）。可以估计1995年：40个国家的国内开支为4.75亿美元；12个国家提供的双边和多边外国援助为5 000万美元；17个国家得到的外国援助为1 700万美元。多边机构的一项独立调查表明，经过国际组织渠道转拨的每年大约1.4亿美元。全球开支估计表明，1996年所做的全球国家国内开支总额的大体估计仍然是正确的。经合发组织国家的开支额为4.7亿美元，所有其它国家的估计开支大约为1.3亿美元。

元，其中大约3 500万美元用于非原生境保存。世界银行、其它开发银行、国际农业发展基金也是生物多样性保存、农业研究和国家农业研究系统能力建设方面的主要行动方。例如在1988至1995年期间，世界银行向订有明确生物多样性保存目标的84个项目承诺了7.31亿美元，为农业研究和推广承诺了15.37亿美元，但难于评估植物遗传资源保存和利用占这些开支的比例。

### 3.3 需要的资金

14. 在国际技术会议筹备过程之中及其之后，确定资金短缺是一个主要制约因素。尽管许多保存和利用活动是长期的，需要持续资金，但国际资金经常是短期的且不足。显然需要有计划持续地提供资金。资金的提供可以通过新的和额外的资金以及通过重新分配资源。然而人们已认识到，国际资金并不排除对国内资金的需求。普遍认为国家必须做出承诺，通过具体的资金拨款为国家计划和项目提供可持续的资金。此外向国际技术会议提供的文件<sup>23</sup>指出，为植物遗传资源活动供资的许多独立渠道意味着，几乎肯定存在工作的重复和效率低下。加强协调一致的决策和确定重点可以大大提供效率。

15. 上一节讨论的对需要和当前开支的估计表明，资料中存在内在的不确定性。尽管委员会注意到*计划*重点活动实施的费用估计（每年从1.5亿美元，2.48亿美元至4.55亿美元），但尚未通过一致商定的预算。缺少有关当前国际优惠流量的完整资料 and 一致商定的预算，这就很难确定*全球行动计划*实施将需要的外部优惠资金流量增加额。尽管如此可以认为：按照国际技术会议的决定，*计划*获得资金可以部分采用重新分配现有开支，部分通过额外的资金。

## 4. 现有的和可能的新供资机制、来源和渠道

### 4.1 供资来源和渠道

16. 可用于*全球行动计划*的现有资金来源尤其包括：<sup>24</sup>

- (a) 官方双边发展援助（包括对国际农研磋商小组系统的捐款）；
- (b) 世界银行（包括国际开发协会和国际农研磋商小组系统的一部分）；
- (c) 全球环境基金（包括与生物多样性公约共同管理的资金）；

<sup>23</sup> ITCPR/96/5，第347-350和355-360段。

<sup>24</sup> ITCPR/96/5，第348-349段。

- (d) 粮农组织（包括正常计划和信托基金）；
- (e) 联合国开发计划署；
- (f) 联合国环境规划署；
- (g) 联合国其它专门信托基金，包括共同商品基金；<sup>25</sup>
- (h) 国际农发基金；
- (i) 区域开发银行；
- (j) 非政府组织（如世界自然基金）；
- (k) 各种基金会；
- (l) 各大学和研究机构。

17. 还有私营部门以投资或贷款；各国政府和世界银行以非优惠贷款；各国政府和各机构以非官方技术援助（包括奖学金、研究金和非官方发展援助咨询组），对粮食和农业植物遗传资源也提供非优惠流量。

18. 同时随着常规双边援助流量的减少，产生了新的要求。转型国家目前已在申请援助，难民危机不断增加，环境议程已经扩大。<sup>26</sup>因此正更多注意所有发展领域中的可能替代资金来源，包括与减免债务有关的基金，和私营部门增加的供资。<sup>27</sup>然而，每一种来源均有自己的难题。联合国大会目前正在研究这些问题。<sup>28</sup>

#### 4.2 各项公约的供资机制

19. 本节回顾可能与*全球行动计划*实施有关的主要国际公约的供资机构。

20. *生物多样性公约*确定了三类供资类别：国家或国内资源，公约的财政机构，和其它双边及多边流量。<sup>29</sup>公约规定发达国家缔约方将提供新的额外财政资源，以使发

<sup>25</sup> 共同商品基金是通过联合国贸发会议内谈判建立的一个政府间财政机构，它支持促进生产和商品出口的生产率和多样化的项目。所有项目建议必须通过国际商品机构提交（如粮农组织政府间商品小组）。例如粮农组织政府间谷物小组提交了其支持直长马唐谷类收获后技术、价值大约100万美元的项目。

<sup>26</sup> *New Sources of finance for development*. ODI Briefing Paper February 1996 (1). Overseas Development Institute, London.

<sup>27</sup> 联合国系统各组织正日益让私营部门参与为其计划和活动筹集财政资源。例如联合国工发组织还发展了一个包括私营部门及捐助国政府和国际供资机构在内的伙伴网络，以促进对发展中国家的投资和技术流量。

<sup>28</sup> 详情见：1998年10月9日联大第五十三届会议秘书长报告：联合国A/53/479：国际政府间高级别对联合国系统发展工作供资的考虑。议题91(b)：宏观经济政策问题：发展供资，包括发展中国家和发达国家之间的资源净转移。

<sup>29</sup> 第20条。

展中国家缔约方可以支付实施公约所必需的“商定的全部增加费用”，并规定财政机构将在“民主和透明的管理体制”内运作。财政机制“将根据缔约方会议的授权和指导运作，并向其负责。”全球环境基金是临时的供资机制。<sup>30</sup>

21. 通过公约缔约方会议与全球环境基金理事会之间的一项谅解备忘录，“缔约方会议决定了关于获得和利用通过财政机制提供的财政资源（包括定期监测和评价这类利用情况）的政策、战略、计划重点和资格标准。全球环境基金运用公约规定的财政机制，资助完全符合缔约方会议向其提供的指导的活动。”生物多样性公约秘书处审查每一项生物多样性项目建议，以使其符合缔约方会议批准的政策、战略、计划重点和资格标准。截止1996年6月，全球环境基金安排了7.31亿美元用于资助生物多样性活动项目，其中4.37亿美元由全球环境基金信托基金提供，2.98亿美元通过共同筹资。全球环境基金资助的生物多样性项目很少含有粮食和农业植物遗传资源的实质性成份。

22. *气候变化框架公约*还按照与生物多样性公约相同的安排指定全球环境基金临时作为其供资机制。

23. 全球环境基金还主办*维也纳臭氧层保护公约蒙特利尔议定书*实施的多边基金。然而这项基金与全球环境基金与上述两个公约之间的安排不同，因为：

- 基金完全由蒙特利尔议定书缔约方执行委员会管理；
- 成为议定书缔约方的工业国家必须按照联合国会费分摊表向基金提供资金；
- 执行机构包括工发组织和全球环境基金的三个执行机构（开发计划署、环境规划署和世界银行）。基金自1991年开始运作以来每年平均支出额超过1亿美元。<sup>31</sup>

24. *世界文化和自然遗产保护公约*世界遗产基金是教科文组织的一项信托基金，包括法定摊款和自愿性捐款，并接受私方捐款。它支持保护“世界遗产清单”中的场所，由“世界遗产委员会”管理。

<sup>30</sup> 全球环境基金原于1991年作为一项试验计划建立，于1994年和1998年进行了改建和补充，以包括在以下四个重点领域惠益全球环境活动的商定增加费用：气候变化；生物多样性；国际水域；同温层臭氧。全球环境基金的项目或计划的管理通过三个执行机构：开发计划署、环境计划署和世界银行。独立于这三个执行机构运作的该基金秘书处向该基金理事会和大会报告工作和提供服务。该基金努力争取普遍参与。目前参与国有150个。生物多样性公约缔约方会议在第III/5号决定里决定“全球环境基金应向发展中国家提供财政资源，以按照国家重点和目标实施由国家推动的活动和计划，……按照第III/11号决定作为一项重点支持重要的农业生物多样性的保存和可持续利用工作。第III/11号决定呼吁缔约方按照其国家能力积极执行*全球行动计划*，并赞同其重点和政策建议。该基金理事会随后通过了”全球环境基金关于重要的农业生物多样性保存和可持续利用活动框架”。全球环境基金目前提供“保障资金”，以把农业生物多样性问题纳入新的或现行的国家生物多样性战略和行动计划，酌情包括国家一级的*行动实施*。

<sup>31</sup> 见<http://www.unep.ch/ozone/finance.htm>。

25. *国际荒漠化防治公约*有多种来源和多渠道的供资机制。第21条建立了由农发基金主办的“全球机制”，将用于“提高现有财政机制的效率和效能”。全球机制特别“确定和拟定了有关的双边和多边合作计划清单”；“应要求就创新供资方法和财政援助来源以及改进对国家一级的合作活动的协调向缔约方提供咨询”；“向有关的缔约方和有关的政府间及非政府间组织提供关于现有按资金来源和供资方式的情况，以促进它们之间的协调”。该机制通过伙伴关系将确保国内资源和私方活动发挥更大作用，并可综合利用赠款、优惠和其它外部资金。

## 5. 结论和要求委员会提供的指导

26. 在修改国际约定的当前谈判中，各国政府一直在讨论一些取决于*全球行动计划*的有关问题，包括它在落实农民权利中的作用；其供资与公平和平等分享粮食和农业植物遗传资源利用产生的利益的关系；筹集资金的可能模式。

27. 在谈判过程中已在更大范围提出了筹集资金的各种建议。例如在第五届特别会议期间，亚洲发展中国家提出：粮食和农业植物遗传资源的商业及其它利用产生的财政收益部分纳入由经修改的约定领导机构管理的国际基金，<sup>32</sup>欧洲国家提出建立一项机制，以促进和更好地调拨现有来源的资金流量（包括官方的双边和多边来源以及私方），支持*全球行动计划*以及约定的其它活动，<sup>33</sup>由国际植物育种者协会代表的种子界表明它愿意研究使专利所有者将对为遗传资源收集、评价和改良所建立的一项基金捐款，以承认专利限制了种质获得这一事实。<sup>34</sup>这将是大会第3/91号决议预见的基金。<sup>35</sup>各国政府还考虑了利用指标按照经修改的约定分摊财政责任的可能性，并要求对这些事项进行研究，见CGRFA-8/99/8号文件。<sup>36</sup>

28. 委员会可讨论各种事项如何相互关联，如何按照以前的协定筹集资金，以促进*计划*的全面实施，同时铭记多数国家已在按照其能力采取措施来实施*计划*。在这方面委员会可注意在第19至25段中引述的在公约范畴内作出的安排，包括现有供资来源和机制发挥的作用。<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> CGRFA-Ex5/98/REP，第33段。

<sup>33</sup> CGRFA-Ex5/98/REP，第16段。

<sup>34</sup> 该协会关于获得粮食和农业植物遗传资源和公平分享其利用产生的利益的立场，已在1998年6月5日蒙的卡罗大会上通过。

<sup>35</sup> 见新文件CGRFA-8/99/Inf. 9, *A multilateral agreement for plant genetic resources for food and agriculture: an ASSINSEL viewpoint.*

<sup>36</sup> *Possible formulas for the sharing of benefits based on different benefit-indicators.*

<sup>37</sup> CGRFA-7/97/REP，第16段。CGRFA-8/99/3号文件提供了*全球行动计划*实施的概要报告。